

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Pembangunan Manusia

2.1.1 Gagasan Pembangunan Manusia

2.1.1.1 Ide Dasar Pembangunan Manusia

“Manusia adalah kekayaan bangsa yang sesungguhnya. Tujuan utama dari pembangunan adalah menciptakan lingkungan yang memungkinkan bagi rakyatnya untuk menikmati umur panjang, sehat dan menjalankan kehidupan yang produktif. Hal ini tampaknya merupakan suatu kenyataan yang sederhana. Tetapi hal ini seringkali terlupakan oleh berbagai kesibukan jangka pendek untuk mengumpulkan harta dan uang”. (Human Development Report, 1990).

Kalimat pembuka pada *Human Development Report* (HDR) edisi pertama yang dipublikasikan oleh *United Nations Development Programme* (UNDP) pada tahun 1990 secara jelas menekankan arti pentingnya pembangunan yang berpusat pada manusia. Dalam hal ini menempatkan manusia sebagai tujuan akhir, dan bukannya sebagai alat pembangunan.

Pembangunan manusia berarti pertumbuhan yang positif dan perubahan dalam tingkat kesejahteraan (HDR, 1990). Hal ini harus terjadi pada semua aspek kehidupan, baik ekonomi, sosial, politik, budaya dan lingkungan. Oleh karena itu, fokus utama pembangunan manusia adalah pada manusia dan kesejahteraannya.

Konsep pembangunan manusia memang terdengar berbeda dari konsep klasik pembangunan yang memberikan perhatian utama pada pertumbuhan ekonomi. Pembangunan manusia menekankan pada perluasan pilihan masyarakat untuk hidup penuh dengan kebebasan dan bermartabat. Tidak hanya itu, pembangunan manusia juga bicara tentang perluasan kapabilitas individu dan komunitas untuk memperluas jangkauan pilihan mereka dalam upaya memenuhi aspirasinya.

Prespektif pembangunan manusia merupakan sebuah pemikiran radikal dalam konsep pembangunan. Prespektif ini menggantikan konsep pertumbuhan ekonomi dan pertumbuhan pendapatan per kapita yang digunakan oleh perencana kebijakan sebelumnya. Pertumbuhan ekonomi yang dipandang dari sisi berdagang, investasi dan teknologi merupakan hal yang esensial. Akan tetapi, hal itu hanya melihat manusia sebagai alat untuk mencapai pertumbuhan, bukan sebagai tujuan dari pembangunan.

Pembangunan manusia memperluas pembahasan tentang konsep pembangunan dari diskusi tentang cara-cara (pertumbuhan Produk Domestik Bruto/PDB) ke diskusi tentang tujuan akhir dari pembangunan. Pembangunan

manusia juga merupakan perwujudan jangka panjang, yang meletakkan pembangunan di sekeliling manusia dan bukan di sekeliling pembangunan.

Mengutip ini HDR pertama tahun 1990, pembangunan manusia adalah suatu proses untuk memperbanyak pilihan-pilihan yang dimiliki oleh manusia. Diantara banyaknya pilihan tersebut, pilihan yang terpenting adalah untuk berumur panjang dan sehat, berilmu pengetahuan dan untuk mempunyai akses terhadap sumber daya yang dibutuhkan agar dapat hidup secara layak.

Untuk menghindari kekeliruan dalam memaknai konsep ini, perbedaan cara pandang pembangunan terhadap pembangunan dengan pendekatan konvensional perlu diperjelas. Konsep pembangunan manusia mempunyai cakupan yang lebih luas dari teori konvensional pembangunan ekonomi. Model 'pertumbuhan ekonomi' lebih menekankan pada peningkatan Produk Nasional Bruto (PNB) dari pada perbaikan kualitas hidup manusia. Pembangunan cenderung untuk memperlakukan manusia sebagai input dari proses produksi –sebagai alat, bukan tujuan akhir. Pendekatan 'kesejahteraan' melihat manusia sebagai penerima bukan sebagai agen dari perubahan dalam proses pembangunan. Adapun pendekatan 'kebutuhan dasar' terfokus pada penyediaan barang-barang dan jasa-jasa untuk kelompok masyarakat tertinggal, bukan memperluas pilihan yang dimiliki manusia di segala bidang.

Pendekatan pembangunan manusia menggabungkan aspek produksi dan distribusi komoditas, serta peningkatan dan pemanfaatan kemampuan manusia.

Pembangunan manusia melihat secara bersamaan semua isu dalam masyarakat – pertumbuhan ekonomi, perdagangan, ketenagakerjaan, kebebasan politik ataupun nilai-nilai kultural, dari sudut pandang manusia. Dengan demikian, pembangunan manusia tidak hanya memperhatikan sektor sosial, tetapi merupakan pendekatan yang komperhensif dari semua sektor.

2.1.1.2 Mengukur Pembangunan Manusia

Dalam sistem pengukuran dan monitoring pembangunan manusia, idealnya mencakup banyak variable untuk mendapatkan gambaran yang komperhensif. Namun, terlalu banyak indikator akan memberikan gambaran yang membingungkan. Isu ini menjadi perhatian penting dalam pengukuran pembangunan manusia.

Pengukuran pembangunan manusia pertama kali diperkenal oleh UNDP pada tahun 1990. UNDP memperkenalkan sebuah gagasan baru dalam pengukuran pembangunan manusia yang disebut dengan Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Sejak saat itu, IPM dipublikasikan secara berkala dalam laporan tahunan *Human Development Report* (HDR). IPM menjelaskan bagaimana penduduk dapat mengakses hasil pembangunan dalam memperoleh pendapatan, kesehatan, pendidikan dan sebagainya.

Menurut UNDP, IPM mengukur capaian pembangunan manusia berbasis sejumlah komponen dasar kualitas hidup. Sebagai alat ukuran kualitas hidup, IPM dibangun melalui pendekatan tiga dimensi dasar. Dimensi tersebut mencakup:

1. Umur panjang dan hidup sehat (*a long and healthy life*);
2. Pengetahuan (*knowledge*); dan
3. Standar hidup layak (*decent standard of living*).

Ketiga dimensi tersebut memiliki pengertian yang sangat luas karena terkait banyak faktor. Pada laporan pertamanya, UNDP mengukur dimensi kesehatan dengan menggunakan angka harapan hidup waktu lahir. Selanjutnya untuk mengukur dimensi pengetahuan digunakan angka melek huruf. Adapun untuk mengukur dimensi standar hidup layak digunakan indikator Produk Domestik Bruto (PDB) per kapita.

Untuk melihat capaian IPM antarwilayah dapat dilihat melalui pengelompokan IPM dalam beberapa kategori, yaitu:

- $IPM < 60$: IPM rendah
- $60 < IPM < 70$: IPM sedang
- $70 < IPM < 80$: IPM tinggi
- $IPM < 80$: IPM sangat tinggi

2.1.1.3 Manfaat Indeks Pembangunan Manusia

Indeks Pembangunan Manusia (IPM) menjadi salah satu indikator penting dalam melihat sisi lain dari pembangunan. Manfaat penting IPM antara lain sebagai berikut:

1. IPM merupakan indikator penting untuk mengukur keberhasilan dalam upaya membangun kualitas hidup manusia (masyarakat/penduduk).

2. IPM dapat menentukan peringkat atau level pembangunan suatu wilayah/negara.
3. Bagi Indonesia, IPM merupakan data startegis karena selain sebagai ukuran kinerja Pemerintah, IPM juga digunakan sebagai salah satu alokator penentu Dana Alokasi Umum (DAU).

2.1.2 Status Pembangunan Manusia Indonesia

UNDP mencatat Indeks Pembangunan Manusia Indonesia telah mencapai 68,4 pada tahun 2013. Dengan capaian IPM itu, Indonesia berada pada posisi status pembangunan manusia kategori ‘menengah’. Tidak hanya itu, capaian ini juga sekaligus sekaligus mengantarkan Indonesia pada posisi 108 dari 187 negara dalam pencapaian pembangunan manusia di dunia. Di ASEAN, posisi Indonesia berada pada pertengahan, yaitu posisi kelima. Dalam kurun waktu 1970 hingga 2010, Indonesia juga mencatat perkembangan pembangunan manusia yang baik sehingga masuk ke dalam “*World Top Mover in HDI Improvement*”.

Capaian IPM Indonesia pada tahun 2015 merupakan agresi dari tiga dimensi yaitu umur panjang dan hidup sehat, pengetahuan serta standar hidup layak. Dimensi umur panjang dan hidup sehat yang diwakili oleh indikator angka harapan hidup saat lahir menunjukkan capaian yang bagus. Saat ini, rata-rata bayi yang baru lahir dapat bertahan hidup hingga usia 69,1 tahun. Dimensi pengetahuan diwakili oleh indikator rata-rata lama sekolah dan harapan lama sekolah. Secara rata-rata penduduk 25 tahun

ke atas di Indonesia telah menempuh pendidikan hingga 7,9 tahun atau setara dengan kelas VIII. Meski masih perlu terus ditingkatkan, harapan baru muncul. Dalam waktu bersamaan, secara rata-rata anak berusia 7 tahun yang masuk ke jenjang pendidikan diharapkan mampu bersekolah hingga 12,9 tahun atau setara dengan Diploma I. Tidak kalah penting, standar hidup layak yang diukur melalui indikator PNB per kapita telah menunjukkan hal positif. Rata-rata PNB per kapita Indonesia mencapai 10,053 PPP 4 (BPS, 2015).

2.1.2.1 Status Pembangunan Manusia di Provinsi

Indeks Pembangunan Manusia di Indonesia pada tahun 2016 telah mencapai 70,18 dan telah berstatus “sedang”. Pada tingkat regional, capaian pembangunan manusia cukup bervariasi. Capaian pembangunan manusia tertinggi pada tahun 2016 berada di Provinsi DKI Jakarta dengan IMP sebesar 79,6. Sementara capaian pembangunan manusia terendah berada di Provinsi Papua dengan IPM sebesar 58,05. Sebagian besar provinsi di Indonesia masih berstatus “sedang” dan sebagian kecil telah mencapai status pembangunan manusia tinggi (BPS, 2016).

Tabel 2.1
Indeks Pembangunan Manusia di Indonesia Tahun 2013 – 2016

No	Provinsi	Indek Pembangunan Manusia				Pengelompokan IPM Tahun 2016
		2013	2014	2015	2016	
1	Aceh	68.3	68.81	69.45	70	Sedang
2	Sumatera Utara	68.36	68.87	69.51	70	Sedang
3	Sumatera Barat	68.91	69.36	69.98	70.73	Sedang
4	Riau	69.91	70.33	70.84	71.2	Tinggi
5	Jambi	67.76	68.24	68.89	69.62	Sedang
6	Sumatera Selatan	66.16	66.75	67.46	68.24	Sedang
7	Bengkulu	67.5	68.06	68.59	69.33	Sedang
8	Lampung	65.73	66.42	66.95	67.65	Sedang
9	Kep. Bangka Belitung	67.92	68.27	69.05	69.55	Sedang
10	Kep. Riau	73.02	73.4	73.75	73.99	Tinggi
11	DKI Jakarta	78.08	78.39	78.99	79.6	Tinggi
12	Jawa Barat	68.25	68.8	69.5	70.05	Sedang
13	Jawa Tengah	68.02	68.78	69.49	69.98	Sedang
14	DI Yogyakarta	76.44	76.81	77.59	78.38	Tinggi
15	Jawa Timur	67.55	68.14	68.95	69.74	Sedang
16	Banten	69.47	69.89	70.27	70.96	Sedang
17	Bali	72.09	72.48	73.27	73.65	Tinggi
18	Nusa Tenggara Barat	63.76	64.31	65.19	65.81	Sedang
19	Nusa Tenggara Timur	61.68	62.26	62.67	63.13	Sedang
20	Kalimantan Barat	64.3	64.89	65.59	65.88	Sedang
21	Kalimantan Tengah	67.41	67.77	68.53	69.13	Sedang
22	Kalimantan Selatan	67.17	67.63	68.38	69.05	Sedang
23	Kalimantan Timur	73.21	73.82	74.17	74.59	Tinggi
24	Kalimantan Utara	67.99	68.64	68.76	69.2	Sedang
25	Sulawesi Utara	69.49	69.96	70.39	71.05	Tinggi
26	Sulawesi Tengah	65.79	66.43	66.76	67.47	Sedang
27	Sulawesi Selatan	67.92	68.49	69.15	69.76	Sedang
28	Sulawesi Tenggara	67.55	68.07	68.75	69.31	Sedang
29	Gorontalo	64.7	65.17	65.86	66.29	Sedang
30	Sulawesi Barat	61.53	62.24	62.96	63.6	Sedang

31	Maluku	66.09	66.74	67.05	67.6	Sedang
32	Maluku Utara	64.78	65.18	65.91	66.63	Sedang
33	Papua Barat	60.91	61.28	61.73	62.21	Sedang
34	Papua	56.25	56.75	57.25	58.05	Rendah
Indonesia		68.31	68.9	69.55	70.18	Sedang

Sumber: BPS Indonesia

Hingga tahun 2016, belum ada satu pun provinsi yang masuk dalam kategori pembangunan manusia “sangat tinggi”. Tujuh Provinsi yang telah berhasil mencapai status tersebut adalah Riau, Kep. Riau, DKI Jakarta, DI Yogyakarta, Bali, Kalimantan Timur dan Sulawesi Utara. Sementara itu sebanyak dua puluh enam provinsi masuk pada kategori pembangunan manusia “sedang”. Dan tersisa satu provinsi dalam kategori pembangunan manusia “rendah”, yaitu Provinsi Papua.

2.1.2.2 Status Pembangunan Manusia di Kabupaten/Kota

Capaian pembangunan manusia pada tingkat provinsi menunjukkan variasi antardaerah. Pada tingkat kabupaten/kota, variasi capaian pembangunan manusia justru lebih beragam dibanding pada tingkat provinsi. Capaian pembangunan manusia tertinggi berada di Kota Jakarta Selatan dengan IPM pada tahun 2016 telah mencapai 83,94. Sementara capaian pembangunan manusia terendah berada di Kabupaten Nduga (Provinsi Papua) dengan IPM hanya sebesar 25,38. Sebagian besar kabupaten kota telah berada pada status pembangunan manusia “sedang”. Sisanya telah masuk pada kategori “tinggi” dan “rendah”. Selain itu, beberapa kabupaten/kota telah masuk pada kategori pembangunan manusia “sangat tinggi” (BPS, 2016).

Berbeda dengan capaian kondisi pembangunan manusia di tingkat provinsi, beberapa kota/kabupaten menunjukkan capaian yang luar biasa. Tujuh kabupaten/kota telah berhasil masuk dalam kategori pembangunan manusia “sangat tinggi”. Ketujuh kabupaten/kota itu adalah Kota Jakarta Selatan, Kota Yogyakarta, Kota Banda Aceh, Kota Denpasar, Kota Kendari, Kabupaten Sleman dan Kota Jakarta Timur. 24,1 persen kabupaten/kota atau sebanyak 124 kabupaten/kota berada pada kategori pembangunan manusia “tinggi”. Sayangnya, masih terdapat sekitar 10,1 persen kabupaten/kota atau sebanyak 52 kabupaten/kota yang berada pada kategori “rendah”. Umumnya, wilayah terkategori “rendah” sebagian besar berada di wilayah Papua. Sisanya berada di wilayah terluar pulau (BPS, 2016).

2.1.3 Teori *Human Capital*

Secara teoritis pembangunan mensyaratkan adanya sumber daya manusia (SDM) yang berkualitas. SDM ini dapat berperan sebagai faktor produksi tenaga kerja yang dapat menguasai teknologi sehingga dapat meningkatkan produktifitas perekonomian. Untuk mencapai SDM yang berkualitas dibutuhkan pembentukan modal manusia (*human capital*). Pembentukan modal manusia ini merupakan suatu usaha untuk memperoleh sejumlah manusia yang memiliki karakter kuat yang dapat digunakan sebagai modal penting dalam pembangunan. Karakter ini dapat berupa tingkat keahlian dan tingkat pendidikan.

Pentingnya modal manusia dalam pembangunan telah dimulai pada tahun 1960-an oleh pemikiran Theodore Schultz tentang *Investment In Human Capital*. Menurutnya pendidikan merupakan salah satu bentuk investasi dalam pembangunan. Dalam perkembangannya, Schultz memperlihatkan bahwa pembangunan sektor pendidikan dengan memposisikan manusia sebagai fokus dalam pembangunan telah memberikan kontribusi langsung terhadap pertumbuhan ekonomi suatu negara. Hal ini dapat dicapai melalui terjadinya peningkatan keahlian/keterampilan dan kemampuan produksi dari tenaga kerja.

Secara empiris kondisi SDM di negara maju dengan negara berkembang berbeda baik dalam kualitas maupun kuantitasnya. Negara yang sedang berkembang dihadapkan kepada suatu realita bahwa produktifitas tenaga kerjanya rendah. Hal ini disebabkan karena kualitas SDM masih rendah. Sedangkan di negara-negara maju, pendidikan dapat menjadi suatu investasi modal manusia (*human capital investment*). Akibatnya kualitas SDM-nya tinggi sehingga produktifitas tenaga kerjanya juga tinggi.

Terdapat dua pendekatan penting dalam teori *human capital* yaitu: pendekatan Nelson-Phelps (1966) dan pendekatan Lucas (1988). Pendekatan oleh Nelson-Phelps, Ashion dan Howitt (1966) menyimpulkan bahwa *human capital* merupakan faktor yang penting dalam pertumbuhan ekonomi suatu negara. Munculnya perbedaan dalam tingkat pertumbuhan diberbagai negara disebabkan oleh perbedaan dalam *stock human capital*. Aghion dan Howitt mendukung pendekatan Nelson-Phelps tentang

stock human capital yang menyimpulkan bahwa angkatan kerja yang lebih ahli dan terdidik akan lebih mengisi kualifikasi lapangan kerja yang ditentukan. Dengan kata lain, pekerja yang mempunyai pendidikan lebih tinggi akan mampu merespon inovasi yang selanjutnya akan meningkatkan pertumbuhan ekonomi suatu negara (Meir dan Rauch, 2000: 216). Sedangkan pendekatan Lucas (1988) lebih menekankan adanya suatu signifikan akumulasi *human capital* terhadap pertumbuhan ekonomi. Menurutna terdapat dua faktor yang menjadi penyebab adanya pembentukan *human capital* di suatu negara. Kedua faktor tersebut adalah pendidikan dan *learning by doing*.

2.1.4 Teori Pertumbuhan Ekonomi

Pembangunan ekonomi suatu negara dapat ditujukan untuk mencapai kesejahteraan hidup masyarakat secara berkelanjutan. Tujuan kesejahteraan merupakan suatu tujuan yang bersifat global dan sulit mengukur tingkat kesejahteraan suatu negara. Dalam hal ini, teori ekonomi memberikan berbagai macam pendekatan untuk mengukur dan mengetahui tingkat kesejahteraan suatu negara. Salah satunya adalah dengan mengetahui tingkat pertumbuhan ekonomi suatu negara.

Secara konseptual pertumbuhan ekonomi suatu negara menunjukkan suatu perkembangan kegiatan ekonomi dari satu periode ke periode berikutnya. Kegiatan ekonomi yang dimaksud pada dasarnya menunjukkan perkembangan output dari

periode ke periode berikutnya. Guna mencapai tingkat output tersebut dibutuhkan akumulasi modal yang sesuai dengan tingkat output yang diinginkan. Pertumbuhan ekonomi dalam pengertian ini secara matematis diturunkan dari persamaan berikut (Meier dan Rauch, 2000: 123):

Diasumsikan output merupakan fungsi dari modal (*physical capital* dan *human capital*), maka:

$$Y = f(k)$$

Bentuk khusus dari persamaan tersebut dapat ditulis lagi menjadi,

$$f(k) = Ak$$

Berdasarkan pada formula di atas, maka pertumbuhan ekonomi merupakan suatu proses kenaikan output per kapita dalam jangka panjang yang dihasilkan oleh perekonomian suatu wilayah. Berdasarkan pada pengertian tersebut, maka terdapat tiga aspek yang perlu diperhatikan dalam pertumbuhan ekonomi, yakni adanya proses pertumbuhan, output per kapita dan jangka waktu yang panjang dalam pertumbuhan ekonomi (Boediono, 1999: 12). Aspek pertama menekankan bahwa pertumbuhan ekonomi merupakan suatu proses yang berlangsung secara dinamis dan bukan suatu gambaran ekonomi pada suatu saat. Aspek kedua adalah output per kapita yang menunjukkan output total dibandingkan dengan jumlah penduduk. Sedangkan aspek ketiga menunjukkan bahwa suatu pertumbuhan ekonomi dapat terjadi bila kenaikan

output per kapita terjadi dalam jangka waktu yang cukup lama. Guna mencapai tingkat pertumbuhan ekonomi seperti yang diharapkan, maka terdapat tiga hal yang perlu diperhatikan, yakni: terdapatnya akumulasi modal, pertumbuhan penduduk khususnya angkatan kerja dan terdapatnya kemajuan teknologi (Torado, 2000: 115).

Teori pertumbuhan ekonomi menurut Stren (1991) menjelaskan mengenai akumulasi modal fisik, kemajuan teknologi (keahlian), adanya inovasi dan ide-ide baru, pertumbuhan penduduk dan bagaimana faktor-faktor produksi digunakan, Secara umum perkembangan dalam teori pertumbuhan dapat dibedakan ke dalam tiga pemikian, yakni teori pertumbuhan Harrod Domar, teori pertumbuhan Neoklasi dan teori pertumbuhan *Endogen*.

2.1.4.1 Teori Pertumbuhan Harrod Domar

Teori Harrod Domar merupakan perluasan dari analisis Keynes mengenai kegiatan ekonomi secara nasional dan masalah tenaga kerja. Analisis Keynes dianggap kurang lengkap karena tidak membicarakan masalah-masalah ekonomi jangka panjang. Sedangkan teori Harrod Domar ini menganalisis syarat-syarat yang diperlukan agar perekonomian bisa tumbuh dan berkembang dalam jangka panjang. Dengan kata lain, teori ini berusaha menunjukkan syarat yang dibutuhkan agar perekonomian bisa tumbuh dan berkembang dengan mantap (*steady growth*). Evsey Domar dan Roy Harrod, dua ekonomi yang bekerja secara terpisah namun mencapai kesimpulan yang sama yakni bahwa pertumbuhan ekonomi ditentukan oleh tingginya

tabungan dan investasi. Jika tabungan dan investasi rendah, maka pertumbuhan ekonomi negara tersebut juga akan rendah.

2.1.4.2 Teori Pertumbuhan Neoklasik

Teori pertumbuhan Neoklasik yang dikembangkan oleh Robert Solow (1956) dan pengikutnya didominasi oleh pemikiran mengenai pertumbuhan pendapatan per kapita dalam jangka panjang dan perkembangan yang semakin meningkat. Dalam teorinya Solow memfokuskan perhariannya pada proses pembentukan modal. Menurutnya tingkat tabungan merupakan tambahan pembiayaan terhadap stok modal nasional. Perekonomian dengan rasio K/L rendah, akan memiliki tambahan pendapatan modal (*marginal productivity of capital*) yang tinggi. Kemudian bila sebagian pendapatan ditabung, maka akan terjadi kenaikan dalam investasi. Sehingga dalam hal ini akan mendorong tingkat pertumbuhan ekonomi (Grossman dan Helpman, 1993: 25).

Robert Solow berpendapat bahwa pertumbuhan ekonomi merupakan rangkaian kegiatan yang bersumber pada manusia, akumulasi modal, pemakaian teknologi modern dan hasil input maupun output. Pertumbuhan penduduk yang terjadi dapat berdampak positif dan negatif. Oleh karena itu, penambahan penduduk harus dimanfaatkan sebagai sumber daya yang positif. Adapun yang termasuk modal adalah bahan baku, mesin, peralatan, komputer, bangunan dan uang. Dalam

memproduksi output, faktor modal dan tenaga kerja dapat dikombinasikan dalam berbagai model kombinasi. Sehingga dapat dituliskan dalam rumus sebagai berikut:

$$Q = f(K, L)$$

Keterangan:

- Q = Jumlah output yang dihasilkan
- K = Modal
- L = Tenaga kerja

Solow menekankan kepada peranan ilmu pengetahuan dan investasi modal sumber daya manusia dalam memacu pertumbuhan ekonomi. Dari teori Solow ini kemudian dikembangkan teori baru pertumbuhan ekonomi yang dikenal dengan *The New Growth Theory* (Tilaar, 2000).

2.1.4.3 Teori Pertumbuhan Endogen

Teori pertumbuhan Endogen merupakan suatu teori pertumbuhan yang menjelaskan bahwa pertumbuhan ekonomi merupakan suatu proses yang bersumber pada suatu sistem (Romer, 1994: 3). Teori pertumbuhan endogen muncul sebagai kritik terhadap teori pertumbuhan Neoklasik mengenai *diminishing marginal productivity of capital* dan konvergenitas pendapatan di berbagai negara. Berdasarkan studi empiris yang telah dilakukan menunjukkan bahwa tidak adanya konvergenitas pendapatan di berbagai negara (Rotner, 1994:4). Hal ini karena pada negara-negara

yang sudah maju, telah mengembangkan teknologi yang dapat meningkatkan kapasitas produksinya. Kemajuan teknologi tersebut salah satunya didukung oleh adanya sumber daya manusia yang berkualitas, sehingga mereka dapat melakukan inovasi teknologi yang dapat memberikan manfaat besar terhadap pembangunan. Sehingga walaupun negara berkembang mampu meningkatkan akumulasi modal fisiknya, akan tetapi perkembangan tersebut belum dapat mengejar ketertinggalan dengan negara maju. Dalam hal ini teori pertumbuhan endogen menjelaskan mengapa akumulasi modal tidak mengalami *diminishing return*, tetapi justru mengalami *increasing return* dengan adanya spesialisasi dan investasi di bidang sumber daya manusia (Meire, 2000: 75).

Teori pertumbuhan endogen yang dipelopori oleh Romer (1986) dan Lucas (1988) merupakan awal kebangkitan dari pemahaman baru mengenai faktor-faktor yang menentukan pertumbuhan ekonomi dalam jangka panjang (Pack, 1994: 55). Hal ini seiring dengan perkembangan dunia yang ditandai oleh perkembangan teknologi modern yang digunakan dalam proses produksi. Sehingga permasalahan dalam pertumbuhan ekonomi tidak bisa dijelaskan secara baik oleh teori Neoklasik, seperti penjelasan mengenai *decreasing return of capita*, persaingan sempurna dan eksogenitas teknologi dalam model pertumbuhan ekonomi (Grossman dan Helpman, 1994: 27).

Munculnya teori pertumbuhan endogen dapat dinyatakan dalam suatu persamaan $Y = AK$, dimana Y merupakan tingkat output, A menunjukkan faktor-

faktor yang mempengaruhi (teknologi), sedangkan K merupakan stok modal fisik dan sumber daya manusia. Dalam model pertumbuhan tersebut tidak terjadi penurunan hasil yang menurun dari modal (*diminishing marginal of capital*) seperti pada teori Neoklasik. Hal ini disebabkan karena adanya berbagai eksternalitas (sumber daya manusia, kemajuan teknologi) yang dapat mengimbangi berbagai kecenderungan terjadinya penurunan hasil (Pack, 1994: 56 ; Romer dan Martin, 1999: 40). Dalam hal ini Romer menekankan pentingnya eksternalitas yang berhubungan dengan pembentukan modal manusia dan pengeluaran untuk kegiatan penelitian. Dengan model pertumbuhan $Y = AK^\alpha$ dimana $\alpha = 1$, maka model pertumbuhan endogen menunjukkan bahwa akumulasi modal, pengetahuan dan pengalaman (*learning by doing*) tidak akan mengalami pertambahan hasil yang menurun. Sehingga terdapat peningkatan dalam rasio K/L, maka akan dapat meningkatkan Y/L secara proposional. Kemudian K/Y atau *Capital Output Ratio* (COR) akan tetap meskipun terjadi penurunan hasil yang semakin menurun.

2.1.5 Peranan Modal Manusia Terhadap Pertumbuhan Ekonomi

Modal manusia dapat menjadi sumber daya manusia yang handal dalam pembangunan apabila kualitasnya tinggi. Dalam hal ini sumber daya manusia dalam pembangunan memiliki peranan penting dalam kaitannya untuk meningkatkan kualitas pembangunan dan menjaga kelangsungan pembangunan itu sendiri. Dalam kaitannya dengan teori pertumbuhan ekonomi, maka Krugman (1994) mengatakan bahwa investasi sumber daya manusia menjadi lebih penting perannya dalam

pembangunan. Hal ini karena kegiatan dalam akumulasi modal fisik dapat mengakibatkan penambahan hasil yang menurun dalam penggunaan modal (*marginal diminishing return of capital*), sedangkan pembangunan membutuhkan kelangsungan dalam jangka panjang. Sehingga adanya investasi sumber daya manusia dapat meningkatkan kemajuan teknologi yang pada akhirnya dapat menimbulkan kenaikan produktifitas penduduk (Deolalikar, 1997: 13).

Sumber daya manusia yang berkualitas bagi negara yang sedang berkembang merupakan faktor penting dalam upaya untuk mengejar ketertinggalan pembangunan dengan negara lain. Era reformasi dan teknologi yang berkembang dewasa ini semakin membuktikan bahwa penguasaan teknologi yang baik akan berdampak pada kualitas maupun kuantitas pembangunan itu sendiri. Dalam konteks proses produksi, dengan adanya penguasaan teknologi yang baik, maka akan mendorong inovasi teknologi. Inovasi teknologi tersebut pada akhirnya dapat menyebabkan penemuan produk-produk baru dan cara produksi yang lebih efisien (Mankiw: 2003).

Guna mencapai sumber daya manusia yang berkualitas, maka dibutuhkan beberapa upaya, diantaranya adalah dengan melakukan pengembangan sumber daya manusia. Schultz mengemukakan beberapa upaya untuk mengembangkan sumber daya manusia, diantaranya adalah terdapat pendidikan yang diorganisasikan secara formal pada tingkat dasar, menengah dan pendidikan pada tingkat tinggi (Jhingan, 1996: 521-522).

Manfaat dari adanya pendidikan bagi pembangunan ekonomi suatu bangsa secara umum dapat dilihat dari pendapat Todaro (2000: 343), yakni:

- 1) Dapat menciptakan tenaga kerja yang lebih produktif, karena adanya peningkatan pengetahuan dan keahlian.
- 2) Tersedianya kesempatan kerja yang lebih luas.
- 3) Terciptanya suatu kelompok pemimpin yang terdidik guna mengisi jabatan-jabatan penting dalam dunia usaha maupun pemerintah.
- 4) Tersedianya berbagai macam program pendidikan dan pelatihan yang pada akhirnya akan dapat mendorong peningkatan dalam keahlian dan mengurangi angka buta huruf.

Perkembangan dalam kualitas sumber daya manusia dapat dilihat dari berbagai aspek. Berbagai penelitian yang ada menunjukkan bahwa terdapat beberapa parameter untuk mengetahui perkembangan kualitas sumber daya manusia, seperti angka indeks guna pendidikan (Bank Dunia, 2000); angka melek huruf, kesehatan dan pendidikan (Deolalikar, 1997: 134-137).

Tinjauan dari aspek pendidikan menunjukkan bahwa perkembangan kualitas sumber daya manusia dapat dilihat dari angka partisipasi sekolah (*enrolment ratio*), yakni rasio jumlah siswa terdidik pada usia sekolah terhadap jumlah penduduk usia sekolah, baik usia sekolah pada tingkat dasar, menengah maupun tingkat perguruan tinggi (Ghatak dan Siddiki, 2001: 1-33).

Semakin besar rasio tersebut menunjukkan bahwa tingkat partisipasi penduduk terhadap pendidikan di sekolah mengalami peningkatan. Sebaliknya, semakin rendah rasio tersebut menunjukkan tingkat partisipasi penduduk terhadap pendidikan di sekolah rendah. Sehingga indikator angka partisipasi sekolah dapat menggambarkan kualitas sumber daya manusia dalam pembangunan. Investasi yang cukup besar pada sumber daya manusia dapat mendorong peningkatan dalam angka partisipasi sekolah. Peningkatan dalam angka partisipasi sekolah (*enrolment ratio*) dapat berdampak pada peningkatan kualitas maupun kuantitas pembangunan suatu negara.

2.1.6 Mutu Pendidikan

2.1.6.1 Pengertian Mutu Pendidikan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia Mutu adalah baik buruk suatu benda; kadar; taraf atau derajat misalnya kepandaian, kecerdasan dan sebagainya (Depdiknas, 2001: 768). Secara umum kualitas atau mutu adalah gambaran dan karakteristik menyeluruh dari barang atau jasa yang menunjukkan kemampuannya dalam memuaskan kebutuhan yang diharapkan atau tersirat (Depdiknas, 2001: 768). Dalam pengertian mutu mengandung makna derajat (tingkat keunggulan suatu produk (hasil kerja/upaya) baik berupa barang maupun jasa, baik yang *tangible* atau *intangible*).

Pengertian mutu dapat dilihat dari dua sisi, yaitu segi normatif dan segi deskriptif. Dalam arti normatif, mutu ditentukan berdasarkan pertimbangan intrinsik dan ekstrinsik. Berdasarkan kriteria intrinsik, mutu pendidikan merupakan produk pendidikan yakni manusia terdidik sesuai standar ideal. Sedangkan berdasarkan kriteria ekstrinsik, pendidikan merupakan instrumen untuk mendidik tenaga kerja yang terlatih. Adapun dalam arti deskriptif, mutu pendidikan ditentukan berdasarkan keadaan senyatanya misalnya hasil tes prestasi belajar (Hamalik, 1990: 33).

Dengan demikian, mutu pendidikan adalah derajat keunggulan dalam pengelolaan pendidikan secara efektif dan efisien untuk melahirkan keunggulan akademik pada peserta didik yang dinyatakan lulus untuk suatu jenjang pendidikan atau menyelesaikan pembelajaran tertentu (Suti, 2011).

Mutu pendidikan dapat dilihat dalam dua hal, yakni mengacu pada proses pendidikan dan hasil pendidikan. Pada proses pendidikan, mutu pendidikan berkaitan dengan bahan ajaran, metodologi, sarana prasarana, ketenagaan, pembiayaan, lingkungan dan sebagainya. Namun pada hasil pendidikan, mutu berkaitan dengan prestasi yang dicapai sekolah dalam kurun waktu tertentu yang dapat berupa tes kemampuan akademik, seperti ulangan umum, rapot, ujian nasional dan prestasi non-akademik seperti di bidang olahraga, seni atau keterampilan (Yusuf, 2008:21).

2.1.6.2 Komponen Mutu Pendidikan

Marus Suti (2011) mengungkapkan komponen mutu pendidikan adalah sebagai berikut:

1. Kesiapan dan motivasi siswa.
2. Kemampuan guru profesional dan kerja sama dalam organisasi sekolah.
3. Kurikulum meliputi isi dan operasional proses pembelajaran.
4. Sarana dan prasarana meliputi kecukupan dan keefektifan dalam mendukung proses pembelajaran.
5. Partisipasi masyarakat (orang tua, pengguna lulusan dan perguruan tinggi) dalam pengembangan program-program pendidikan sekolah.

2.1.6.3 Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Mutu Pendidikan

Sallis (2006: 30 - 31) mengungkapkan pandangan secara umum tentang faktor yang mempengaruhi mutu pendidikan, diantaranya faktor kurikulum, kebijakan pendidikan, fasilitas pendidikan, aplikasi teknologi informasi dan komunikasi dalam dunia pendidikan, khususnya dalam proses pembelajaran di kelas, di laboratorium dan lingkup belajar lainnya melalui fasilitas internet, aplikasi metode, strategi dan pendekatan pendidikan yang mutakhir dan modern, metode evaluasi pendidikan yang tepat, biaya pendidikan yang cukup, manajemen pendidikan yang dilakukan secara profesional, tenaga pendidikan dan tenaga kependidikan yang profesional. Standar nasional pendidikan yang tepat untuk seluruh kalangan penyelenggara pendidikan perlu ditetapkan sebagai acuan norma dalam pendidikan.

Pandangan masyarakat secara sempit atau khusus, faktor dominan yang berpengaruh dan berkontribusi besar terhadap mutu pendidikan adalah guru yang profesional dan guru yang sejahtera (Hadis, 2010: 20). Oleh karena itu, guru harus secara profesional melaksanakan tugasnya dalam proses pembelajaran, pembimbingan dan pelatihan terhadap peserta didik agar berkompeten.

Pelaku-pelaku dunia pendidikan menyadari keharusan mereka untuk meraih mutu tersebut dan menyampaikannya pada pelajar dan anak didik. Sesungguhnya, ada banyak sumber mutu dalam pendidikan, misalnya sarana gedung yang bagus, guru yang terkemuka, nilai moral yang tinggi, hasil ujian yang memuaskan, spesialisasi atau kejuruan, dorongan orang tua, bisnis, dan komunikasi lokal, sumber daya yang melimpah, aplikasi teknologi mutakhir, kepemimpinan yang baik dan efektif, perhatian terhadap pelajar dan anak didik, kurikulum yang memadai atau juga kombinasi dari faktor-faktor tersebut (Sallis, 2006:30).

2.1.6.4 Indikator Mutu Pendidikan

Untuk menentukan bahwa pendidikan bermutu atau tidak dapat terlihat dari indikator-indikator mutu pendidikan. Indikator mutu pendidikan menurut Sallis (2006) dapat terlihat dari dua sudut pandang, yaitu sekolah sebagai penyedia jasa pendidikan (*service provider*) dan siswa sebagai pengguna jasa (*costumer*) yang di dalamnya ada orang tua, masyarakat dan *stakeholder*.

Dalam konteks pendidikan nasional, mutu pendidikan dioperasionalkan menjadi nilai/hasil Ujian Nasional (UN) siswa. Alasannya, hasil ujian nasional

memiliki tingkat validitas dan reliabilitas yang paling tinggi dibandingkan dengan indikator mutu lainnya. Hal ini didasarkan pada penjelasan Peraturan Pemerintah RI Nomor 19 Tahun 2005 Pasal 66 yang menguraikan “hasil ujian nasional dapat diperbandingkan baik antarsatuan pendidikan, antardaerah, maupun antarwaktu untuk pemantauan mutu pendidikan secara nasional”.

2.1.6.5 Ujian Nasional

Ujian Nasional berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 merupakan kegiatan penilaian hasil belajar yang dilakukan oleh pemerintah yang bertujuan untuk menilai pencapaian kompetensi lulusan secara nasional pada mata pelajaran tertentu dalam kelompok mata pelajaran ilmu pengetahuan teknologi.

Lebih lanjut dinyatakan bahwa evaluasi dilakukan oleh lembaga yang mandiri secara berkala, menyeluruh, transparan dan sistematis untuk menilai pencapaian standar nasional pendidikan dan proses pemantauan evaluasi tersebut dilakukan secara terus menerus dan berkesinambungan yang pada akhirnya akan dapat membenahi mutu pendidikan. Pembenahan mutu pendidikan dimulai dengan penentuan standar.

Penentu standar pendidikan adalah penentuan nilai batas. Seseorang dikatakan lulus apabila melewati nilai batas tersebut berupa nilai batas antara peserta didik yang sudah menguasai kompetensi tertentu dengan peserta didik yang belum menguasai kompetensi tertentu. Bila itu terjadi pada ujian nasional atau sekolah maka nilai batas

berfungsi untuk memisahkan antara peserta didik yang lulus dan tidak lulus disebut batas kelulusan.

Manfaat pengaturan standar ujian akhir adalah sebagai berikut:

1. Adanya batas kelulusan setiap mata pelajaran sesuai dengan tuntutan kompetensi minimum.
2. Adanya standar yang sama untuk setiap mata pelajaran sebagai standar minimum pencapaian kompetensi.

Selama ini penentu batas kelulusan ujian nasional ditentukan berdasarkan kesepakatan antara pengambil keputusan saja. Batas kelulusan itu ditentukan sama untuk setiap mata pelajaran. Padahal karakteristik mata pelajaran dan kemampuan peserta didik tidaklah sama. Hal itu tidak menjadi pertimbangan pengambil keputusan pendidikan selama ini. Belum tentu dalam satu jenjang pendidikan tertentu, tiap mata pelajaran memiliki standar yang sama sebagai standar minimum pencapaian kompetensi. Ada mata pelajaran yang menuntut pencapaian kompetensi minimum yang tinggi, sementara mata pelajaran lain menentukan tidak setinggi itu. Keadaan ini menjadi tidak adil bagi peserta didik, karena dituntut melebihi kapasitas kemampuan maksimalnya.

Penyusunan standar setting dimulai dengan penentuan pendekatan yang digunakan dalam penentuan standar. Ada tiga macam pendekatan yang dapat dipakai sebagai acuan, yaitu:

1. Penentuan standar berdasarkan kesan umum terhadap tes.

2. Penentuan standar berdasarkan isi setiap soal tes.
3. Penentuan standar berdasarkan skor tes.

Pada tiap-tiap akhir tahun kegiatan belajar diambil kesimpulan pada pembukuan standar setting berdasarkan tiga pendekatan tersebut untuk menentukan batas kelulusan.

Tabel 2.2
Nilai Kelulusan Ujian Nasional 2007 - 2016

Tahun	Nilai Minimal	Rata-rata Minimal
2007		5,00
2008		5,25
2009	4,25	5,00
2010		
2011		
2012	4,00	
2013		
2014		
2015	Ditentukan oleh sekolah masing-masing	
2016		

Sumber: Wikipedia, Ujian Nasional

Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi mempengaruhi nilai ujian nasional menurut Khaerudin (2009), antara lain:

1. Faktor Internal

Faktor internal adalah faktor-faktor yang berasal dari diri siswa sendiri, seperti kecerdasan intelektual, kecemasan, kesiapan mental dan kondisi fisik.

2. Faktor Eksternal

Yang dimaksud dengan faktor eksternal adalah faktor-faktor yang ada di luar diri siswa yang dapat mempengaruhi keberhasilan dan kegagalan siswa lulus ujian nasional, seperti lingkungan belajar di rumah atau disekolah, lingkungan fisik tempat ujian berlangsung, fasilitas atau sarana prasarana yang dimiliki dan digunakan siswa, baik di rumah maupun di sekolah, situasi dan kondisi pada saat ujian berlangsung dan juga masalah teknis berkenaan dengan cara mengisi lembar jawaban dan proses pemeriksaan lembar jawaban.

2.2 Pendapatan Masyarakat

2.2.1 Pengertian Pendapatan Masyarakat

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, Pendapatan adalah hasil kerja (usaha dan sebagainya). Sedangkan pendapatan dalam kamus manajemen adalah uang yang diterima oleh perorangan, perusahaan dan organisasi lain dalam bentuk upah, gaji, sewa, bunga, komisi dan laba (Marbum, 2003: 230).

Sukirno (2006: 47) mendefinisikan pendapatan adalah jumlah penghasilan yang diterima oleh penduduk atas prestasi kerjanya selama satu periode tertentu, baik harian, mingguan, bulanan ataupun tahunan.

Pendapatan adalah uang yang diterima dan diberikan kepada subjek ekonomi berdasarkan prestasi-prestasi yang diserahkan yaitu berupa pendapatan dari profesi yang dilakukan sendiri atau usaha perorangan dan pendapatan dari kekayaan. Besarnya pendapatan seseorang bergantung pada jenis pekerjaannya (Anwar: 2011).

Pendapatan masyarakat dapat digolongkan menjadi dua (Guritno, 1998: 72), yaitu:

1. Pendapatan permanen adalah pendapatan yang selalu diterima pada setiap periode tertentu dan dapat diperkirakan sebelumnya, misalnya pendapatan dari gaji/upah. Pendapatan ini juga merupakan pendapatan yang diperoleh dari semua faktor yang menentukan kekayaan seseorang (yang menciptakan kekayaan).
2. Pendapatan sementara adalah pendapatan yang tidak bisa diperkirakan sebelumnya.

Beberapa klasifikasi pendapatan antara lain, 1) Pendapatan pribadi dan 2) Pendapatan disposibel (Lipsey, 1993: 70). Berikut ini penjelasan dari kutipan di atas:

1. Pendapatan pribadi adalah pendapatan yang dihasilkan oleh atau dibayarkan kepada perorangan sebelum dikurangi dengan pajak penghasilan perorangan. Sebagian dari pendapatan perorangan dibayarkan untuk pajak, sebagian ditabung oleh rumah tangga yaitu pendapatan perorangan dikurangi dengan pajak penghasilan.

2. Pendapatan disposibel adalah jumlah pendapatan saat ini yang dibelanjakan dan ditabung oleh rumah tangga yaitu pendapatan perorangan dikurangi dengan pajak penghasilan.

2.2.2 Pendapatan Masyarakat dan Pembangunan Manusia

Sejak tahun 1990 *United Nation Development Program* (UNDP) yang merupakan salah satu badan Perserikatan Bangsa-Bangsa mengembangkan suatu indeks untuk mengukur tingkat keberhasilan pembangunan, yaitu Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Indikator yang digunakan untuk menyusun IPM adalah tingkat harapan hidup, tingkat melek huruf dan pendapatan per kapita riil. Skala IPM adalah dari 0 sampai dengan 1, semakin tinggi IPM, semakin tinggi pula tingkat pembangunan manusianya (Arsyad, 2004).

Pendapatan per kapita adalah pendapatan nasional dibagi jumlah penduduk. Pendapatan per kapita dapat mencerminkan daya beli masyarakat. Semakin tinggi pendapatan per kapitan penduduk di suatu negara, maka semakin tinggi pula daya beli penduduk di negara tersebut (Mangkoeseobroto, 1991). Daya beli masyarakat yang tinggi menunjukkan kemampuan yang tinggi dari masyarakat dalam rangka memenuhi kebutuhan hidupnya dan kesejahteraan masyarakat juga tinggi.

Ukuran keberhasilan pembangunan ekonomi hingga saat ini masih menggunakan pendapatan per kapita penduduk. Kenaikan pendapatan per kapita keberhasilan pembangunan di bidang ekonomi. Pendapatan per kapita mencerminkan

daya beli masyarakat. Dengan demikian jika terjadi peningkatan pada pendapatan per kapita masyarakat, maka daya beli masyarakat akan meningkat. Peningkatan daya beli masyarakat berarti kemampuan masyarakat dalam memenuhi kebutuhan hidupnya, baik untuk pendidikan maupun kesehatan meningkat. Peningkatan yang terjadi pada pemenuhan kebutuhan hidup masyarakat menunjukkan terjadinya peningkatan kesejahteraan masyarakat tersebut. Oleh karena itu pendapatan per kapita dapat digunakan untuk mengukur keberhasilan pembangunan manusia (Arsyad, 2004). Akan tetapi pada kenyataannya kenaikan pendapatan per kapita tidak selalu diikuti oleh kenaikan pemenuhan kebutuhan hidup yang lain, seperti kebutuhan akan pendidikan dan kesehatan. Hal ini sering terjadi di negara-negara berkembang seperti Indonesia yang memiliki karakteristik distribusi pendapatan yang timpang.

2.3 Peran Pemerintah

2.3.1 Pengertian Peran Pemerintah

Peranan adalah sebuah kata dalam Bahasa Indonesia dari kata dasar "peran" yang dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti pemain sandiwara (film), tukang lawak dan pemain makyong atau seperangkat tingkah yang diharapkan dapat dimiliki oleh orang yang berkedudukan di masyarakat. Sedangkan peranan itu sendiri dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah bagian yang dimainkan oleh seorang pemain, atau tindakan yang dilakukan seseorang di suatu peristiwa.

Peranan adalah tingkah laku yang diharapkan dari seseorang atau kelompok sesuai dengan status atau kedudukan yang dimilikinya. Peranan dapat merupakan aspek dinamis kedudukan atau status. Peranan adalah perilaku yang diharapkan oleh pihak lain dalam melaksanakan hal dan kewajiban sesuai dengan status yang dimilikinya. Peranan dan status tidak dapat dipisahkan, karena dalam penerapannya tidak ada peranan tanpa status dan sebaliknya tidak ada status tanpa peranan (Kun, 2006: 70). Dalam Ranoh (2006: 21) peranan adalah tindakan seseorang dalam status tertentu. Dan dalam melaksanakan peranan melibatkan bakat, keterampilan, kemampuan dan talenta.

Istilah Pemerintah berasal dari bahasa latin *Gubernaculum* yang berarti kemudi, dalam bahasa Yunani *kaberman* yang berarti mengemudikan kapal. Dari bahasa Yunani inilah kemudian disalin ke bahasa Inggris *Government* yang berasal dari kata kerja *to govern* yang berarti perintah, walaupun masih ada istilah lainnya yang *to order* maupun *to command*. *Government* berarti pemerintah, pemerintahan, penguasa, wilayah/negara yang diperintah dan cara atau sistem yang memerintah

Pemerintahan dan pemerintah memiliki arti sempit dan arti luas. Pemerintahan dalam arti luas adalah segala tugas dan kewenangan negara, jika mengikuti perbidangan menurut Montesquieu pemerintah dalam arti luas meliputi eksekutif, yudikatif dan legislatif, sedangkan pemerintah dalam arti sempit diartikan sebagai tugas dan kewenangan negara dalam bidang eksekutif saja.

Pada dasarnya pemerintah adalah sekelompok orang yang diberi kekuasaan legal oleh masyarakat setempat untuk melaksanakan peraturan atas interaksi yang terjadi dalam pergaulan masyarakat (baik antara individu, individu dengan lembaga pemerintah, lembaga pemerintahan dengan lembaga pemerintah, lembaga pemerintah dengan pihak swasta maupun pihak swasta dengan individu) untuk memenuhi kebutuhan dan keperluan hidupnya sehari-hari sehingga interaksi tersebut dapat berjalan secara harmonis.

2.3.2 Peran Pemerintah Dalam Upaya Peningkatan Mutu Sumber Daya Manusia Melalui Pendidikan

Sejak awal kemerdekaan para pendiri negara telah memiliki komitmen untuk memenuhi hak asasi rakyatnya untuk memperoleh pendidikan seperti yang dimaksud dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945; mencerdaskan kehidupan bangsa yang secara konstitusional tercantum dalam pasal 31 UUD 1945 ayat (1) yang menyatakan bahwa tiap-tiap warga negara berhak mendapatkan pengajaran, sedangkan ayat (2) menegaskan kepada pemerintah untuk mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pengajaran nasional.

Sebagai tidak lanjut dari Undang-Undang Dasar 1993 pasal 31 ayat 1 dan 2, maka berdasarkan Undang-Undang RI Nomor 20 Tahun 2003 tentang sistem pendidikan nasional, tujuan pendidikan nasional ditetapkan untuk mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermanfaat dalam

rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri dan menjadi warga negara yang demokrasi serta bertanggung jawab (Arifin, 2003: 29).

Pendidikan nasional berfungsi sebagai alat utama untuk mengembangkan kemampuan serta meningkatkan mutu kehidupan dan martabat bangsa. Pendidikan pada hakekatnya merupakan *indirect investment* bagi proses produksi dan *direct investment* bagi peningkatan kualitas sumber daya manusia. Pendidikan akan meningkatkan kualitas tenaga kerja, sehingga memungkinkan tersedianya angkatan kerja yang lebih terampil, handal dan sesuai dengan tuntutan pembangunan serta meningkatkan produktifitas nasional (A. Daliinan, 1995: 138, Adiwikata, 1988).

Berbagai penelitian di sejumlah negara maju telah membuktikan bahwa pendidikan memiliki kontribusi yang sangat tinggi terhadap produktifitas nasional dan dapat meningkatkan pendapatan nasional. Menurut Muhibbin Syah (1995) yang merujuk kepada pemikiran Jean Piaget dan L. Kohlberg mengemukakan bahwa pendidikan dilihat dari sudut pandang psikososial merupakan upaya penumbuh kembangan sumber daya manusia melalui proses hubungan interpersonal yang berlangsung dalam lingkungan masyarakat yang terorganisasi dalam hal ini masyarakat dan keluarga.

Pandangan yang hampir senada dikemukakan oleh Daniel Goleman (1997), bahwa pendidikan berperan untuk mengembangkan kecerdasan kognitif dan kecerdasan emosional, lalu ia menambahkan bahwa kedua kecerdasan ini harus dicapai secara bersama-sama, sebab banyak orang yang memiliki kecerdasan kognitif yang tinggi tetapi kecerdasan emosionalnya rendah sehingga ia gagal menjalankan tugas yang diembannya.

Dengan merujuk pada paparan di atas Pemerintah Indonesia bertekad sebagaimana yang telah dirumuskan dalam GBHN 1988 untuk mendukung perbaikan kualitas sumber daya manusia melalui pendidikan. Karena itu, pendidikan dasar 6 tahun yang dirancang pada tahun 1984 dipandang tidak mencukupi dan perlu ditingkatkan menjadi pendidikan dasar 9 tahun yang mulai dipermaklumkan oleh Presiden Soeharto pada tanggal 2 Mei 1994 yang bertepatan dengan Hari Pendidikan Nasional.

Dengan adanya pendidikan dasar 9 tahun diharapkan setiap warga negara akan memiliki kemampuan untuk memahami dunia, mampu menyesuaikan diri dengan perubahan jaman, mampu meningkatkan mutu kehidupan baik secara ekonomi, sosial budaya, politik dan biologis, serta mampu meningkatkan martabatnya sebagai warga negara (Seodijarto, 1985: 5).

Jika perluasan mutu pendidikan dilakukan dalam kerangka keterkaitan, maka pendidikan dasar 9 tahun secara langsung berfungsi sebagai strategi dasar dalam

upaya: (1) mencerdaskan kehidupan bangsa karena diperuntukan bagi semua warga negara tanpa membedakan golongan, agama, suku bangsa dan status sosial ekonomi; (2) menyiapkan tenaga kerja industri masa depan melalui pengembangan kemampuan dan keterampilan, serta dapat menunjang terciptanya pemerataan kesempatan pendidikan kejuruan dan profesional lebih lanjut; dan (3) membina penguasaan ilmu pengetahuan teknologi karena melalui wajib belajar 9 tahun ini memungkinkan untuk dapat memperluas mekanisme seleksi bagi seluruh siswa yang memiliki kemampuan untuk melanjutkan pendidikan kejenjang yang lebih tinggi (Sri Hardjoko Wirjomartono, 1995: 49-50).

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1990 dapat kita lihat adanya dua sasaran yang ingin dicapai, yaitu: (1) pembekalan kemampuan dasar yang dapat dikembangkan melalui kehidupan; (2) kemampuan dasar yang diperlukan untuk melanjutkan pendidikan pada jenjang yang lebih tinggi. Sedangkan menurut Hadari Nawawi (1994) tujuan pendidikan dasar adalah untuk memberikan bekal kemampuan dasar kepada peserta didik untuk mengembangkan kehidupannya sebagai pribadi, anggota masyarakat dan warga negara serta mempersiapkan peserta didik untuk mengikuti pendidikan menengah.

Pendidikan wajib belajar 9 tahun secara hukum mengintegrasikan Sekolah Dasar (SD) dan Sekolah Menengah Pertama (SMP) secara konseptual tanpa ada pemisah dan merupakan satu kesatuan pendidikan pada jenjang yang terendah. Pengintegrasian secara konseptual yang menempatkan SD dan SMP sebagai

kesatuan program dinyatakan melalui kurikulumnya yang berkelanjutan secara berkesinambungan (Hadari Nawawi, 1994: 351).

Peran dan fungsi serta tanggung jawab pendidikan semakin besar bahkan menentukan khususnya dalam upaya meningkatkan kualitas sumber daya manusia melalui pendidikan yang bermutu ini ditentukan dukungan dari berbagai faktor, yakni pendidikan di lingkungan keluarga, pendidikan luar sekolah, pendidikan dasar, pendidikan menengah serta pendidikan tinggi.

Sejarah menunjukkan bahwa faktor terpenting yang menentukan keberhasilan suatu bangsa bukanlah melimpahnya kekayaan alam melainkan sumber daya manusia yang berkualitas. Dengan sumber daya manusia yang berkualitas sebuah bangsa akan sanggup belajar dari kenyataan yang serba dinamis, sanggup mencari jalan alternatif pemecah masalah, serta sanggup mengembangkan pola-pola pemukiman yang pada akhirnya akan dapat melahirkan strategis persaingan unggul di era global.

Program pendidikan wajib belajar 9 tahun pada hakekatnya berfungsi memberikan pendidikan dasar bagi setiap warganegara agar masing-masing memperoleh sekurang-kurangnya pengetahuan dan kemampuan dasar yang diperlukan untuk dapat berpeserta serta dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Dalam konteks pembangunan nasional wajib belajar 9 tahun adalah salah satu usaha yang harus dilakukan untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia Indonesia agar memiliki kemampuan untuk memahami dunianya maupun

menyesuaikan diri dengan perubahan maupun meningkatkan kualitas hidup dan martabatnya.

Gerakan pendidikan wajib belajar 9 tahun merupakan berwujudan konstitusi serta tekad pemerintah dan seluruh rakyat Indonesia dalam upaya mencerdaskan kehidupan bangsa untuk mewujudkan masyarakat adil dan maksmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Untuk mendukung terselenggaranya gerakan pendidikan wajib belajar 9 tahun, diperlukan sebuah komitmen baik oleh pemerintah, pihak sekolah dan masyarakat. Berikut ini adalah upaya pemerintah dalam rangka meningkatkan mutu pendidikan di Indonesia:

1. Meningkatkan akses terhadap masyarakat untuk bisa menikmati pendidikan di Indonesia. Tolak ukurnya dari angka partisipasi.
2. Menghilangkan ketidakmerataan dalam akses pendidikan, seperti ketidakmerataan di desa dan kota, serta gender.
3. Meningkatkan mutu pendidikan dengan meningkatkan kualifikasi guru dan dosen, serta meningkatkan nilai rata-rata kelulusan dalam ujian nasional.
4. Menambah jumlah jenis pendidikan di bidang kompetensi atau profesi sekolah kejuruan. Untuk menyiapkan tenaga siap pakai yang dibutuhkan.

5. Membangun infrastruktur seperti menambah jumlah sekolah, menyediakan sarana pendukung seperti laboratorium komputer dan perpustakaan di sekolah-sekolah.
6. Meningkatkan anggaran pendidikan.
7. Penggunaan teknologi informasi dalam aplikasi pendidikan.
8. Pembiayaan bagi masyarakat miskin untuk bisa menikmati fasilitas pendidikan.

2.3.3 Sertifikasi Guru

2.3.3.1 Pengertian Sertifikasi Guru

Menurut Mulyasa (2013: 34), sertifikasi guru adalah proses uji kompetensi yang dirancang untuk mengungkapkan penguasaan kompetensi seorang sebagai landasan pemberian sertifikat pendidik. Sertifikasi guru merupakan prosedur yang digunakan oleh pihak yang berwenang untuk memenuhi persyaratan standar kompetensi untuk melakukan profesi guru.

Mengacu pada Undang-Undang RI Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, sertifikasi adalah proses pemberian sertifikat pendidik kepada guru yang telah memenuhi standar kualifikasi akademi dan kompetensi. Sertifikasi guru merupakan uji kompetensi yang dirancang untuk mengungkapkan penguasaan kompetensi seseorang sebagai landasan pemberian sertifikat pendidik. Sertifikasi profesi guru adalah proses untuk memberikan sertifikat pada guru yang telah memenuhi standar kualifikasi dan standar kompetensi.

Sertifikasi guru merupakan upaya peningkatan mutu guru yang dibarengi dengan peningkatan kesejahteraan guru sehingga diharapkan dapat meningkatkan kinerja guru yang nantinya akan berdampak pada meningkatnya mutu pendidikan di Indonesia secara berkelanjutan (Nur Baeti: 2015). Program sertifikasi diharapkan mampu meningkatkan kesejahteraan maupun meningkatkan aktifitas akademik yang menunjang profesi guru.

Tabel 2.3
Jumlah Guru Bersertifikasi dan Belum Bersertifikasi di Indonesia Tahun 2016

Jenjang	Guru		Jumlah
	Tersertifikasi	Belum Tersertifikasi	
SD	766255	1298818	2065073
SLB	8952	17907	26859
SMP	313626	633580	947206
SMA	142992	276383	419375
SMK	96193	177160	273353
Jumlah	1328018	2403848	3731866
Presentase (%)	35.6	64.4	100

Sumber: Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (diolah)

Dari Tabel 2.3 di atas dapat dilihat bahwa hingga tahun 2016 masih terdapat 2.403.848 guru atau sekitar 64.4% guru yang belum tersertifikasi. Artinya, masih banyak guru yang mengajar namun belum sesuai dengan kualifikasi yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

2.3.3.2 Tujuan dan Manfaat Sertifikasi Guru

Undang-Undang RI Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen menyatakan bahwa sertifikasi sebagai bagian dari peningkatan mutu guru dan peningkatan kesejahteraannya. Oleh karena itu, lewat sertifikasi diharapkan guru akan menjadi pendidikan yang profesional, yaitu yang berpendidikan minimal S1/D4 dan berkompentensi sebagai agen pembelajaran yang dibuktikan dengan kepemilikan sertifikat pendidik setelah dinyatakan lulus uji kompetensi. Atas profesinya itu, guru berhak mendapat imbalan berupa tunjangan profesi dari pemerintah sebesar satu kali gaji pokok.

Peningkatan mutu guru melalui sertifikasi merupakan upaya peningkatan mutu tenaga pendidik secara nasional. Menurut Nur Baeti (2015), apabila kompetensi guru bagus yang diikuti dengan penghasilan bagus, diharapkan kinerjanya juga akan bagus. Apabila kinerjanya bagus maka proses kegiatan belajar mengajar juga akan bagus. Kegiatan belajar mengajar yang bagus diharapkan dapat membuahkan pendidikan yang bermutu. Dari pemikiran itulah yang mendasari bahwa diperlukan sertifikasi pada tenaga pendidik. Menurut Marselus (2011: 76 - 77), tujuan sertifikasi adalah sebagai berikut:

1. Sertifikasi dilakukan untuk menentukan kelayakan guru dalam melaksanakan tugas sebagai agen pembelajaran dalam rangka mewujudkan tujuan pendidikan nasional.

2. Sertifikasi juga dilakukan untuk meningkatkan mutu proses dan hasil pendidikan.
3. Sertifikasi untuk meningkatkan martabat guru.
4. Sertifikasi untuk meningkatkan profesionalisme guru. Sertifikasi dapat menjadi bentuk *post quality control* yakni pengendali mutu terhadap *output* yang dilakukan sebelum *output* tersebut digunakan di masyarakat.

Dikemukakan pula oleh Mulyasa (2013: 35 - 35) bahwa sertifikasi pendidik dan tenaga pendidik mempunyai manfaat sebagai berikut:

1. Pengawasan Mutu

- 1) Lembaga sertifikasi telah mengidentifikasi dan menentukan seperangkat kompetensi yang bersifat unik.
- 2) Untuk setiap jenis profesi dapat mengarahkan para praktisi untuk mengembangkan tingkat kompetensinya secara berkelanjutan.
- 3) Peningkatan profesionalisme melalui mekanisme seleksi, baik pada waktu awal masuk organisasi maupun pengembangan karier selanjutnya,
- 4) Proses seleksi lebih baik, program pelatihan lebih bermutu maupun usaha belajar secara mandiri untuk mencapai peningkatan profesionalisme.

2. Penjaminan Mutu

- 1) Adanya proses pengembangan profesionalisme dan evaluasi terhadap kinerja praktisi akan menimbulkan persepsi masyarakat dan pemerintah menjadi lebih baik terhadap organisasi profesi beserta anggotanya.
- 2) Sertifikasi menyediakan informasi yang berharga bagi pengguna/pelanggan yang ingin mempekerjakan orang dalam bidang keahlian dan keterampilan tertentu.

2.3.3.3 Mekanisme Sertifikasi Guru

Mengacu pada Permendiknas Nomor 18 Tahun 2007, persyaratan peserta sertifikasi bagi guru dalam jabatan adalah guru yang telah memiliki kualifikasi akademik sarjana (S1) atau diploma empat (D4). Sertifikasi guru dalam jabatan melibatkan berbagai institusi pemerintah yaitu Dapdiknas (Ditjen Dikti PMPTK), Dinas Pendidikan Provinsi/Kabupaten/Kota dan LPTK penyelenggara.

Guru bersertifikasi adalah guru yang telah lolos uji sertifikasi yang berarti telah memiliki sertifikat pendidik sebagai lisensi, yang berupa surat keterangan yang diberikan oleh suatu lembaga pengadaan tenaga kependidikan yang terakreditasi sebagai bukti formal kelayakan profesi guru, yaitu dengan kriteria guru bersertifikasi antara lain:

1. Kualifikasi akademiki minimal S1/D4 dan menguasai kompetensi minimal sebagai agen pembelajaran.

2. Pengalaman mengajar lebih dari 5 tahun.
3. Usia maksimal 56 tahun.
4. Beban mengajar minimal 24 jam/minggu.
5. Nilai portofolio minimal 850 (57% dari perkiraan skor maksimal).

Guru belum bersertifikasi adalah guru dalam jabatan yang belum memiliki kualifikasi akademik minimum S1/D4 ataupun guru yang memiliki keserjanaan non kependidikan yang memiliki akta mengajar yang belum mengikuti ataupun belum lolos uji sertifikasi.

2.3.4 Rasio Guru Murid

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen secara tegas menyatakan bahwa kedudukan guru sebagai tenaga profesional berfungsi meningkatkan martabat dan peran guru sebagai agen pembelajaran untuk meningkatkan mutu pendidikan nasional. Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru menyebutkan bahwa guru memiliki beban mengajar paling sedikit 24 (dua puluh empat) jam tatap muka dan sebanyak-banyaknya 40 (empat puluh) jam tatap muka per minggu.

Hingga saat ini, belum semua guru dapat melaksanakan tugas ideal sesuai dengan peraturan perundang-undangan, yaitu beban mengajar paling sedikit 24 jam tatap muka dalam satu minggu. Hal tersebut terjadi karena kondisi sekolah yang kelebihan guru atau lokasi sekolah yang berada di daerah terpencil. Kelebihan guru

terjadi karena adanya perubahan kebijakan dalam perencanaan dan rekrutment guru, serta perubahan beban mengajar guru dari paling sedikit 18 jam tatap muka per minggu menjadi 24 jam tatap muka per minggu.

Sejalan dengan itu, Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru Pasal 53 menyatakan bahwa Menteri dalam hal ini Menteri Pendidikan Nasional, dapat menetapkan ekuivalensi beban kerja untuk memenuhi ketentuan bagi guru yang bertugas pada satuan pendidikan layanan khusus, berkeahlian khusus dan atau dibutuhkan atas dasar pertimbangan kepentingan nasional.

Pada sisi lain, Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru Pasal 17 menetapkan bahwa guru tetap pemegang sertifikat pendidik berhak mendapatkan tunjangan profesi apabila mengajar di satuan pendidikan yang rasio minimal jumlah peserta didik terhadap gurunya adalah sebagai berikut:

Tabel 2.4
Rasio Minimal Jumlah Peserta Didik

Jenjang	Rasio Guru:Murid
TK	1:15
SD	1:20
SMP	1:20
SMA	1:20
SMK	1:15

Sumber: Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru

Berdasarkan data *Analytical dan Capacity Development Partnership (ACDP)*, rasio perbandingan antara guru dan murid di Indonesia adalah yang terendah di dunia.

Hal itu dipengaruhi perekrutan guru yang tidak sesuai dengan kebutuhan dan melampaui jumlah pendaftaran murid di segala tingkat pendidikan.

Rasio guru murid di Indonesia sudah ideal karena jauh melampaui rasio guru murid di negara-negara maju seperti Korea Selatan (1:30), Jepang (1:25) dan Malaysia (1:20). Yang menjadi persoalan saat ini adalah distribusi yang tidak merata karena guru-guru banyak terdapat di perkotaan, sedangkan di perdesaan masih kekurangan guru. Akibat terlalu banyak guru di perkotaan sebagian dari mereka kekurangan jam mengajar yang seharusnya minimal 24 jam per minggu.

2.3.5 Sarana Prasarana Pendidikan

2.3.5.1 Pengertian Sarana Prasarana Pendidikan

Secara umum sarana dan prasarana adalah alat penunjang keberhasilan suatu proses upaya yang dilakukan dalam pelayanan publik, karena apabila kedua hal ini tidak tersedia maka semua kegiatan yang dilakukan tidak akan dapat mencapai hasil yang sesuai dengan rencana.

Depdiknas (2008: 37), telah membedakan antara sarana pendidikan dan prasarana pendidikan. Sarana Pendidikan adalah semua perangkat peralatan, bahan dan perabot yang secara langsung digunakan dalam proses pendidikan di sekolah. Berkaitan dengan ini, Prasarana Pendidikan adalah semua perangkat kelengkapan

dasar yang secara tidak langsung menunjang pelaksanaan proses pendidikan di sekolah (Barwani, 2012: 47 - 48).

Menurut Kasan (2000: 91) sarana pendidikan adalah alat langsung untuk mencapai tujuan pendidikan, misalnya ruang kelas, buku, perpustakaan laboratorium dan sebagainya. Sarana pendidikan merupakan sarana penunjang bagi proses belajar mengajar. Sarana pendidikan adalah semua fasilitas yang diperlukan dalam proses belajar mengajar, baik yang bergerak maupun yang tidak bergerak agar mencapai tujuan pendidikan dapat berjalan dengan lancar, teratur, efektif dan efisien (Arikunto, 1993: 81 - 82).

Sarana adalah alat yang digunakan secara langsung untuk mencapai tujuan misalnya ruang kelas, buku, papan tulis, dan lainnya. Sedangkan Prasarana adalah “alat tidak langsung yang digunakan untuk mencapai tujuan dalam pendidikan misalnya lokasi/tempat, bangunan sekolah, lapangan olahraga, dan lain sebagainya (Daryanto, 2010: 51).

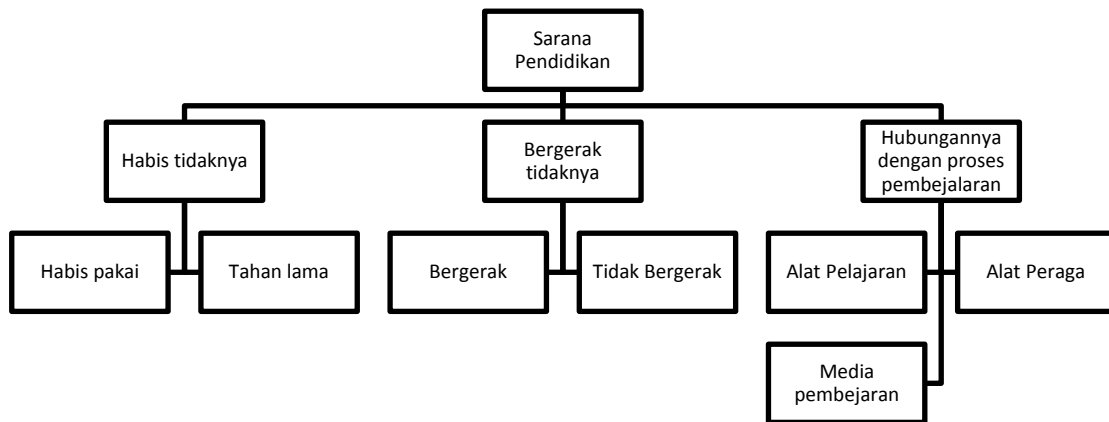
Berdasarkan pengertian-pengetian di atas dapat disimpulkan bahwa sarana dan prasarana pendidikan merupakan sarana penunjang bagi proses belajar-mengajar atau semua fasilitas yang diperlukan dalam proses belajar mengajar, baik yang bergerak maupun yang tidak bergerak agar pencapaian tujuan pendidikan berjalan dengan lancar, teratur, efektif, dan efisien.

Sarana prasarana belajar yang lengkap yang dimiliki oleh pihak sekolah akan mendukung adanya variasi dalam pengajaran. Sekolah hendaknya memperhatikan kriteria minimal pada sarana prasarana yang seharusnya dimiliki sekolah yang telah diatur dalam standar nasional pendidikan sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Pendidikan yang berkaitan dengan kriteria minimal tentang ruang belajar, tempat berolahraga, tempat beribadah, perpustakaan, laboratorium, bengkel kerja, tempat bermain, tempat berkreasi dan berekspresi serta sumber belajar lain yang diperlukan untuk menunjang proses pembelajaran termasuk penggunaan Teknologi Informasi dan Komunikasi.

2.3.5.2 Klasifikasi Sarana Prasarana Pendidikan

Dalam hubungannya dengan sarana pendidikan, Nawawi (1987:18) mengklasifikasikan menjadi beberapa macam sarana, yaitu ditinjau dari sudut habis tidaknya dipakai, berdasarkan bergerak tidaknya pada saat digunakan, dan berdasarkan hubungan dengan proses pembelajaran (Bafadal, 2003: 2).

Apabila dilihat dari habis tidaknya dipakai ada dua macam, yaitu sarana pendidikan yang habis pakai dan sarana pendidikan yang tahan lama. Apabila dilihat dari bergerak atau tidaknya saat pembelajaran juga ada dua macam, yaitu bergerak dan tidak bergerak. Sementara jika dilihat dari hubungannya sarana tersebut terhadap proses pembelajaran, ada tiga macam, yaitu alat pelajaran, alat peraga, dan media pembelajaran (Barnawi, 2012: 49).



Gambar 2.1
Bagan Klasifikasi Sarana Pendidikan

Sarana pendidikan menurut habis tidaknya terbagi menjadi dua macam, yaitu:

1. Sarana pendidikan yang habis pakai merupakan bahan atau alat yang apabila digunakan dapat habis dalam waktu yang relatif singkat, misalnya, kapur tulis, sepidol, tinta printer, kertas tulis, bahan-bahan kimia untuk praktik, dan sebagainya. Kemudian ada pula sarana pendidikan yang berubah bentuk, misalnya, kayu, besi, dan dan kertas karton yang sering digunakan oleh guru dalam belajar.
2. Sarana pendidikan yang tahan lama adalah bahan atau alat yang dapat digunakan secara terus menerus atau berkali-kali dalam waktu yang relatif lama. Contohnya meja dan kursi, komputer, globe, dan alat-alat olahraga.

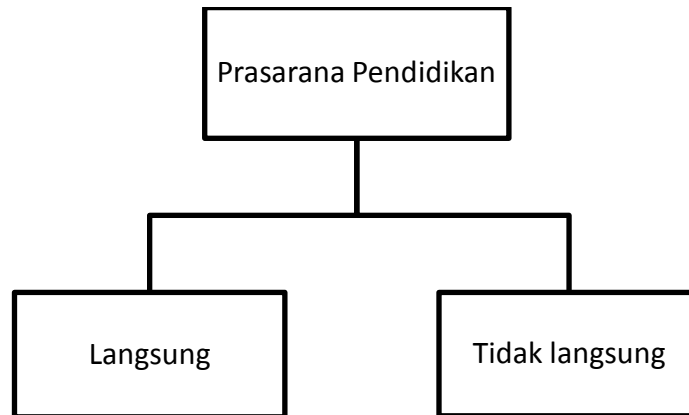
Adapun sarana pendidikan yang bergerak merupakan sarana pendidikan yang dapat digerakkan atau dipindah-pindah sesuai dengan kebutuhan pemakainya. Contohnya, meja dan kursi, almari, dan alat-alat praktik. Kemudian, untuk sarana

pendidikan yang tidak bergerak adalah sarana pendidikan yang tidak dapat dipindahkan atau sangat sulit jika dipindahkan, misalnya Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM), saluran kabel listrik, dan LCD yang dipasang permanen.

Dalam hubungannya dengan proses pembelajaran, sarana pendidikan dapat dibagi menjadi tiga bagian, antara lain:

1. Alat pelajaran, yaitu alat yang dapat digunakan secara langsung dalam proses pembelajaran, misalnya buku, alat praktik, dan alat tulis.
2. Alat peraga, merupakan alat bantu pendidikan yang berupa benda-benda yang dapat mengkonkretkan pembelajaran.
3. Media pengajaran, merupakan sarana pendidikan yang berfungsi sebagai perantara dalam proses pembelajaran sehingga meningkatkan efektivitas dan efisiensi dalam mencapai tujuan pembelajaran. Media pembelajaran ada tiga jenis yaitu, visual, audio dan audiovisual.

Prasarana pendidikan di sekolah dapat diklasifikasikan menjadua macam yaitu prasarana langsung dan prasarana tidak langsung.



Gambar 2.2
Bagan Klasifikasi Prasarana Pendidikan

Prasarana langsung adalah prasarana yang secara langsung digunakan dalam proses pembelajaran, misalnya ruang kelas, ruang laboratorium, ruang praktik, dan ruang komputer. Sedangkan Prasarana tidak langsung adalah prasarana yang tidak digunakan dalam proses pembelajaran, misalnya ruang kantor, kantin, ruang guru, ruang UKS, ruang kepala sekolah, taman, dan tempat parkir kendaraan.

Program pengelolaan sarana dan prasarana mengacu pada standar sarana dan prasarana dalam hal:

- a. Merencanakan, memenuhi, dan mendayagunakan sarana dan prasarana pendidikan.
- b. Mengevaluasi dan melakukan pemeliharaan sarana dan prasarana agar tetap berfungsi mendukung proses pendidikan.
- c. Melengkapi fasilitas pembelajaran pada setiap tingkat kelas di sekolah.

- d. Menyusun skala prioritas pengembangan fasilitas pendidikan sesuai dengan tujuan pendidikan dan kurikulum masing-masing tingkat.
- e. Pemeliharaan semua fasilitas fisik dan peralatan dengan memperhatikan kesehatan dan keamanan lingkungan.

Ditinjau dari jenis, fasilitas pendidikan dapat dibedakan menjadi fasilitas fisik dan fasilitas nonfisik. Fasilitas fisik atau fasilitas material segala sesuatu segala sesuatu yang berwujud benda mati atau dibendakan yang mempunyai peran untuk memudahkan atau melancarkan sesuatu usaha, seperti kendaraan, mesin tulis, komputer, perabot, alat peraga, model, media, dan sebagainya. Fasilitas non fisik yakni sesuatu yang bukan benda mati, atau kurang dapat dibendakan, yang mempunyai peranan untuk memudahkan atau melancarkan sesuatu usaha seperti manusia, jasa, dan uang (Gunawan, 1996: 115).

Dari penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa fasilitas yang dimaksud adalah fasilitas sarana dan prasarana pendidikan yang digunakan disekolah. Adapun fasilitas yang digunakan yaitu fasilitas fisik atau material yang mempunyai peran sangat penting dalam ruang lingkup sekolah yang berupa benda mati secara langsung untuk melancarkan segala kegiatan pendidikan disekolah. Misalnya kendaraan operasional sekolah. Mesin komputer untuk kegiatan administrasi sekolah, alat peraga untuk kegiatan proses belajar mengajar dikelas, dan lain sebagainya.

Ada pendapat lain yang mengatakan bahwa sarana dan prasarana pendidikan sebagai kebutuhan fisik sekolah. Menurut Thalib Kasan (2000: 95) yang dimaksud dengan kebutuhan fisik sekolah adalah: kantor, sekolah, rumah dinas, gudang, laboratorium, dll.

Setiap satuan pendidikan wajib memiliki sarana yang meliputi perabot, peralatan pendidikan, media pendidikan, buku dan sumber belajar lainnya, bahan habis pakai, serta perlengkapan lain yang diperlukan untuk menunjang proses pembelajaran yang teratur dan berkelanjutan.

Setiap satuan pendidikan wajib memiliki prasarana yang meliputi lahan, ruang kelas, ruang pimpinan satuan pendidikan, ruang pendidik, ruang tata usaha, ruang perpustakaan, ruang laboratorium, ruang bengkel kerja, ruang unit produksi, ruang kantin, instalasi daya dan jasa, tempat berolahraga, tempat beribadah, dan tempat bermain, tempat berekreasi, dan ruang lain yang diperlukan untuk menunjang proses pembelajaran yang teratur dan berkelanjutan

Standar keragaman jenis peralatan laboratorium Ilmu Pengetahuan Alam (IPA), laboratorium bahasa, laboratorium komputer, dan peralatan pembelajaran lain pada satuan pendidikan dinyatakan dalam daftar yang berisi jenis minimal peralatan yang harus tersedia.

Standar jumlah peralatan sebagaimana dimaksud di atas dinyatakan dalam rasio minimal jumlah peralatan per peserta didik. Standar buku perpustakaan

dinyatakan dalam jumlah judul dan jenis buku di perpustakaan satuan pendidikan. Standar jumlah buku teks pelajaran untuk masing-masing mata pelajaran di perpustakaan satuan pendidikan untuk setiap peserta didik.

2.4 Penelitian Terdahulu

Berikut ini merupakan daftar penelitian terdahulu sebagai referensi penulis dalam melaksanakan penelitian ini:

Tabel 2.5
Penelitian Terdahulu

No.	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Variabel Penelitian	Hasil Penelitian
1.	Eka Pratiwi Lambantoruan dan Paidi Hidayat	Analisis Pertumbuhan Ekonomi Dan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Provinsi-Provinsi di Indonesia (Metode Kointegrasi)	Dependen: Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Independen: Pendapatan Masyarakat	Adanya hubungan positif antara pendapatan masyarakat dan belanja rumah tangga untuk peningkatan pembangunan manusia (kesehatan dan pendidikan).
2.	David N. Figlio dan Lawrance Kenny	<i>Individual Teacher Incentives and Student Performance</i>	Dependen: Kinerja Siswa di sekolah swasta dan negeri. Independen: 1. Insentif guru 2. Jumlah guru 3. Kehadiran guru	Adanya hubungan positif antara nilai tes siswa dan insentif guru.
3.	Kalvin Edo Wahyudi	Dampak Program Sertifikasi Guru Terhadap Mutu Pendidikan: Riset Evaluasi pada	Dependen: Nilai ujian nasional Independen: Jumlah guru bersertifikasi	Adanya hubungan positif antara nilai ujian nasional dan

		SMPN dan SMAN di Kabupaten Jember		jumlah guru yang tersertifikasi.
4.	Suranto	Pengaruh Motivasi, Suasana Lingkungan dan Sarana Prasarana Terhadap Prestasi Belajar Siswa (Studi Kasus Pada SMA Khusus Putri Islam Diponegoro Surakarta)	Dependen: Prestasi belajar (Ujian Nasional) Independen: 1. Motivasi 2. Suasana lingkungan belajar 3. Sarana Prasarana	Adanya hubungan positif antara sarana prasarana dan prestasi belajar.

2.5 Kerangka Pemikiran

Pertumbuhan ekonomi merupakan sebuah proses peningkatan output dari waktu ke waktu yang menjadi indikator penting untuk mengukur keberhasilan pembangunan di suatu negara (Maharani dan Sri, 2014). Pembangunan manusia merupakan salah satu indikator terciptanya pembangunan yang mampu mendorong pertumbuhan ekonomi. Laporan United Nation Development Program mengenai Indeks Pembangunan Manusia (IPM) menunjukkan jika hingga saat ini tingkat pembangunan manusia di Indonesia masih berada di bawah negara-negara lain di Asia Tenggara. Hal ini menunjukkan jika masih sampai saat ini kualitas sumber daya manusia di Indonesia masih rendah. Padahal untuk mendapatkan pertumbuhan ekonomi yang berkualitas dibutuhkan sumber daya manusia yang berkualitas pula.

Pendidikan merupakan salah satu indikator utama pembangunan kualitas sumber daya manusia (Zainal, 2014:8). Pendidikan merupakan sarana paling efektif untuk meningkatkan kualitas hidup dan derajat kesejahteraan masyarakat (Siahaan,

2001). Diperlukan pendidikan yang bermutu agar tujuan pembangunan dapat terealisasi.

Dalam pemahaman teori *Human Capital* yang dipelopori oleh Theodore W. Schultz, manusia merupakan suatu bentuk kapital sebagaimana bentuk kapital-kapital lainnya yang sangat menentukan bagi pertumbuhan produktifitas suatu bangsa. Pendidikan merupakan salah satu bentuk investasi sumber daya manusia, dengan pendidikan seseorang dapat memperluas pilihan-pilihan bagi kehidupannya baik dalam profesi, pekerjaan maupun dalam kegiatan-kegiatan lainnya guna meningkatkan kesejahteraan hidupnya (Suharsaputra, 2007).

Diperlukan peran dan dukungan dari masyarakat dalam proses pendidikan. Kesadaran masyarakat untuk menempuh pendidikan diharapkan dapat meningkatkan kualitas hidup mereka. Salah satu bentuk kesadaran masyarakat adalah keikutsertaan mereka dalam menempuh pendidikan. Sebagian dari pendapatan mereka dibelanjakan ke sektor pendidikan (Atmanti, 2005)

Aktivitas rumah tangga memberikan kontribusi yang besar terhadap peningkatan indikator pembangunan manusia melalui belanja rumah tangga untuk makan, air bersih, pemeliharaan kesehatan dan pendidikan (UNDP, 1996: Ramirez, 1988 dalam Ranis, 2004).

Ketika tingkat pendapatan atau pendapatan per kapita rendah akibat dari pertumbuhan ekonomi yang rendah, menyebabkan pengeluaran rumah tangga untuk

peningkatan pembangunan manusia (kesehatan dan pendidikan) menjadi turun. Begitu juga sebaliknya, tingkat pendapatan yang relatif tinggi cenderung meningkatkan belanja rumah tangga untuk peningkatan pembangunan manusia. (Lumbantoruan, 2014).

Ranis (2004) menyatakan bahwa pertumbuhan ekonomi memberikan manfaat langsung terhadap peningkatan pembangunan manusia melalui peningkatan pendapatan. Peningkatan pendapatan akan meningkatkan alokasi belanja rumah tangga untuk makanan yang lebih bergizi dan pendidikan, terutama pada rumah tangga miskin.

Lingkungan Masyarakat merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi mutu pendidikan (Irwan, 2013). Karena tanpa adanya bantuan dan kesadaran dari masyarakat sulit untuk melaksanakan peningkatan mutu pendidikan.

Selain partisipasi masyarakat, peningkatan mutu guru melalui sertifikasi merupakan salah satu upaya peningkatan mutu tenaga pendidik secara nasional (Siswanto, 2008). Apabila kompetensi guru bagus yang diikuti dengan penghasilan bagus, diharapkan kinerjanya juga akan bagus. Apabila kinerjanya bagus maka proses kegiatan belajar mengajar juga akan bagus. Kegiatan belajar mengajar yang bagus diharapkan dapat membuahkan pendidikan yang bermutu (Nur Baeti, 2015).

Penelitian yang dilakukan oleh Figlio dan Kenny pada tahun 2006, menemukan terdapat hubungan positif antara instentif guru dan prestasi siswa.

Insentif guru memberikan motivasi yang lebih banyak terhadap guru, sehingga guru memperbaiki kualitas pengajarannya dan berdampak terhadap nilai tes siswa.

Penelitian yang dilakukan oleh Wahyudin (2013) juga menyimpulkan bahwa program sertifikasi guru telah memberikan dampak positif terhadap mutu pendidikan. Artinya, upaya pemerintah dalam memperbaiki mutu pendidikan melalui peningkatan mutu guru dengan program sertifikasinya menunjukkan hasil yang positif. Atau dengan kata lain, program sertifikasi guru menunjukkan kinerja yang positif.

Guru juga diharapkan tidak hanya memiliki kualifikasi akademik, namun juga harus memiliki kompetensi yang memenuhi persyaratan. Oleh karena itu untuk dapat melaksanakan pembelajaran yang baik maka guru harus memiliki kemampuan dasar mengajar yang sesuai dengan latar belakang pendidikan. Maka banyak hal yang harus diperhatikan terutama oleh instansi terkait yang mengurus penempatan guru seperti pemerintah daerah maupun dinas pendidikan, yaitu mengenai sebaran guru. Sebaran guru di sini adalah merata atau tidak meratanya guru yang bertugas. Merata dalam hal ini, bahwa kesesuaian jumlah guru terhadap jumlah siswa, jumlah kelas dan jumlah jam mata pelajaran per minggu sehingga pembelajaran dapat berjalan dengan optimal.

Latumaerissa (2015) mendefinisikan rasio guru murid sebagai perbandingan antara jumlah guru dan jumlah murid pada jenjang pendidikan tertentu dengan tujuan untuk mengetahui rata-rata jumlah guru yang dapat melayani murid di suatu sekolah pada daerah tertentu. Jika rasio ini tinggi, berarti satu orang guru harus melayani

banyak murid. Banyaknya murid yang diajarkan akan mengurangi daya tangkap murid pada pelajaran yang diberikan atau mengurangi efektivitas pengajaran.

Penelitian yang dilakukan oleh Wahyudi (2013) menyatakan, jumlah guru bersertifikasi yang tinggi akan memiliki nilai ujian nasional yang tinggi pula atau sebaliknya. Jika semakin banyak guru bersertifikasi dan nilai ujian nasional juga semakin tinggi, maka dapat dikatakan bahwa program sertifikasi guru telah berdampak positif terhadap mutu pendidikan.

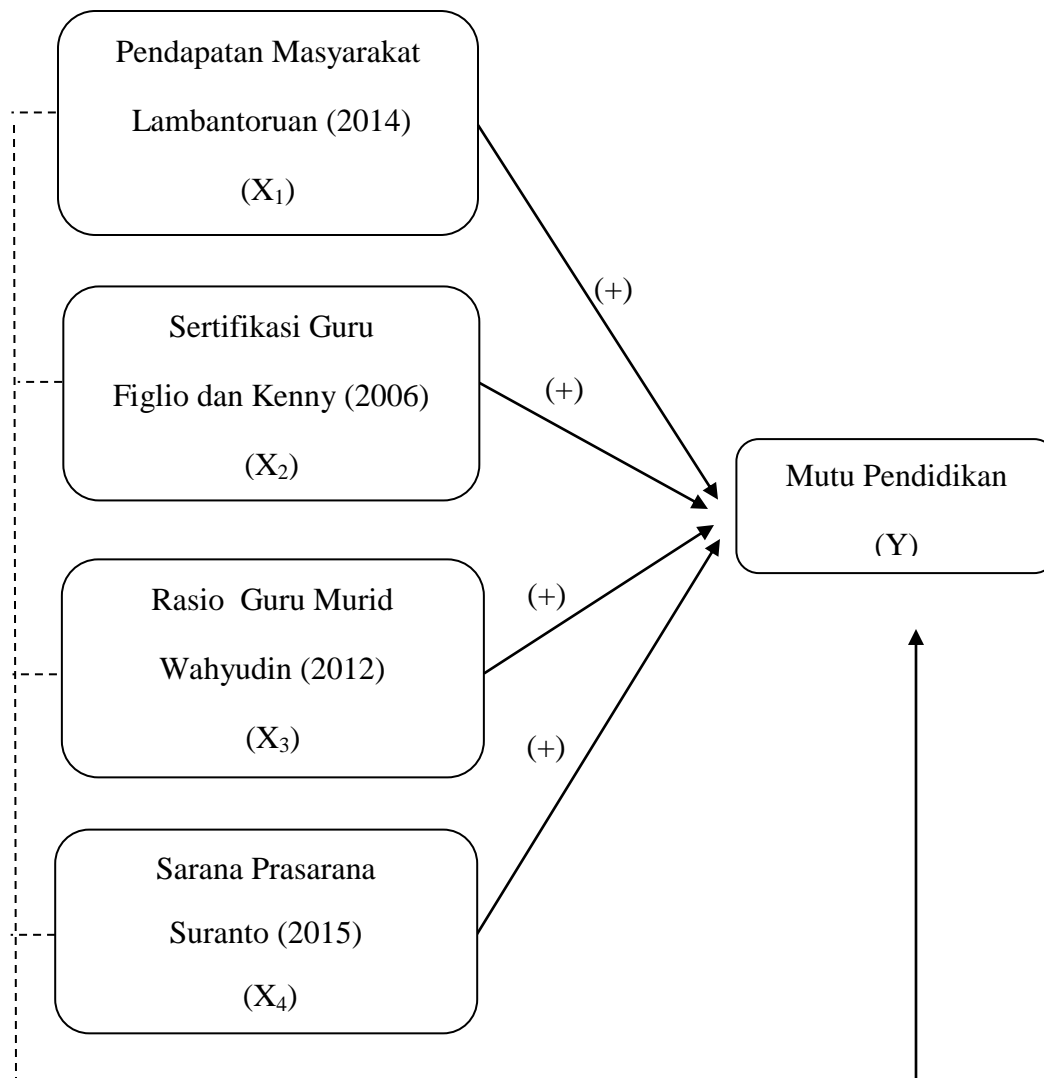
Hal lain yang perlu diperhatikan dari sisi pendidikan adalah sarana prasarana pendidikan. Dimana sarana dan prasarana pendidikan ini merupakan salah satu faktor yang mendukung keberhasilan program pendidikan dalam proses pembelajaran. Mutu sarana dan prasarana masih sangat bervariasi. Hal ini dapat dilihat dari keadaan gedung sekolah yang kurang memadai dan tidak aman. Selain itu juga status lahan atau tanah yang bukan milik sekolah atau dinas pendidikan, letak sekolah yang berada di daerah terpencil, kumuh, dan lain sebagainya. Perabotan sekolah yang kurang memadai bagi pelaksanaan proses belajar seperti meja atau kursi yang kurang layak digunakan, alat peraga yang tidak lengkap, buku-buku bacaan ataupun buku paket yang kurang memadai, dan lain sebagainya.

Peraturan Pemerintah No.19/2005 tentang Standar Nasional Pendidikan yang menyangkut standar sarana dan prasarana pendidikan secara nasional pada Bab VII Pasal 42. Dengan adanya undang-undang tersebut, kebutuhan sarana dan prasarana

dapat terpenuhi dengan baik. Namun, jika melihat kondisi saat ini, sarana dan prasarana yang banyak tidak sesuai standar atau tidak layak untuk dipakai. Kualitas sekolah juga dapat dilihat dari kelengkapan sarana dan prasarana yang dimiliki sekolah. Apabila sarana prasarana memadai maka outputnya juga akan bagus.

Penelitian yang dilakukan oleh Surwati (2007) menunjukkan adanya kontribusi positif sarana prasarana terhadap prestasi belajar siswa. Para siswa yang memiliki sarana prasarana yang memadai dan didukung oleh lingkungan fisik dan sosial yang baik, memiliki peluang yang besar untuk berhasil dalam ujian nasional. Penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Uline dan Megan (2008) *The Wall Speak: The Interplay of Quality Facilities, School Climate and Student Achievement* (Peran kualitas dari sarana prasarana, suasana sekolah dan prestasi sekolah), menunjukkan bahwa 1) adanya hubungan yang signifikan antara sarana sekolah dengan prestasi siswa, 2) suasana sekolah memainkan peran penting sebagai hubungan antara sarana sekolah dengan prestasi siswa.

Penjelasan mengenai pengaruh pendapatan masyarakat, sertifikasi guru, rasio guru murid dan sarana prasarana terhadap mutu pendidikan dapat dilihat secara singkat melalui kerangka pemikiran. Kerangka pemikiran berupa gambar skema untuk lebih menjelaskan hubungan antara variabel independen dan variabel dependen. Gambar 2.3 adalah kerangka pemikiran dari penelitian mengenai pengaruh pendapatan masyarakat, sertifikasi guru, rasio guru murid dan sarana prasarana terhadap mutu pendidikan.



Gambar 2.3
Kerangka Pemikiran

Keterangan:

—————> = Pengaruh parsial

- - - - -> = Pengaruh simultan

2.6 Hipotesis Penelitian

Hipotesis penelitian merupakan pernyataan hubungan antarvariabel penelitian yang dapat diuji secara empiris (Nuryaman dan Christina, 2015: 55). Berdasarkan uraian kerangka pemikiran hubungan pendapatan masyarakat, sertifikasi guru, rasio guru murid, sarana prasarana dan mutu pendidikan maka hipotesis yang akan diuji dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Diduga pendapatan masyarakat berpengaruh positif terhadap mutu pendidikan.
2. Diduga sertifikasi guru berpengaruh positif terhadap mutu pendidikan.
3. Diduga rasio guru murid berpengaruh positif terhadap mutu pendidikan.
4. Diduga sarana prasarana berpengaruh positif terhadap mutu pendidikan.
5. Diduga pendapatan masyarakat, sertifikasi guru, rasio guru murid dan sarana prasarana terhadap positif mutu pendidikan secara keseluruhan.